



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Tussen wet en praktijk

Werking en effect in de praktijk van het intrekken
van het Nederlanderschap (RWN art. 14.2)



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Hans van der Vlist

In samenwerking met:
Judith van Dongen

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Werking en effect in de praktijk van het intrekken van het Nederlanderschap (RWN art. 14.2)

14 februari 2020

Voorwoord

“Onze Minister kan het Nederlanderschap intrekken van de persoon die onherroepelijk is veroordeeld [...] wegens een terroristisch misdrijf”¹

Sinds de inwerkingtreding van dit artikel zijn er tot en met 31 december 2019 elf zaken behandeld van personen die onherroepelijk zijn veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf. Het betreft vier voornemens² tot intrekking en zeven besluiten³, waarvan er één in rechte onaantastbaar⁴ is. Daarnaast is de Minister in één zaak niet overgegaan tot het intrekken van het Nederlanderschap⁵. Circa tien zaken zijn nog in voorbereiding. Daarnaast bevinden er zich nog een aantal zaken in verschillende stadia van strafrechtelijke vervolging, die na onherroepelijke veroordeling bij de IND komen voor intrekking van het Nederlanderschap. Tot op heden zijn vier personen vrijwillig vertrokken naar het land van de tweede nationaliteit.

De Raad van State, het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Europese Hof van Justitie hebben zich nog niet uitgesproken over het intrekken van de Nederlandse nationaliteit op grond van deze maatregel.

Vanwege de gesignaleerde knelpunten in de praktijk hebben de burgemeesters van de vier grote gemeenten (**hierna**: G4) per brief aan de Minister van Justitie en Veiligheid (**hierna**: JenV) hun zorgen geuit over de werking van deze maatregel in de praktijk. Dit was de concrete aanleiding voor dit onderzoek.

Dit rapport is gebaseerd op de persoonlijke aantekeningen die wij hebben gemaakt van de inbreng van de geïnterviewden. Over het nut en het doel van de wet wordt verschillend gedacht. Dat de praktische uitwerking en uitvoering zeer complex is en vol zit met dilemma's wordt breed gedeeld.

Wij danken alle geïnterviewden voor de openhartige wijze waarop ieders ervaringen met de uitvoering van deze wettelijke bepaling met ons is gedeeld.

Hans van der Vlist
ABDTOPConsult

¹ Rijkswet op het Nederlanderschap, artikel 14, tweede lid aanhef en onder b.

² Voornemen: eerste kennisgeving aan betrokkene dat de overheid voornemens is om het Nederlanderschap in te trekken.

³ Besluit: besluit in eerste aanleg. Op dit besluit kan bezwaar en/of beroep door betrokkene worden ingesteld.

⁴ Een van deze zaken is volledig afgerond omdat betrokkene geen bezwaar heeft ingediend. De anderen verblijven in het land van tweede nationaliteit in afwachting van hun verdere procedures.

⁵ In casu is sprake van bijzondere omstandigheden betrekking hebbende op de persoon van betrokkene. De minister heeft besloten gebruik te maken van de eigen discretionaire bevoegdheid en af te zien van intrekking van het Nederlanderschap.

Inhoud

| | | |
|-----------|--|----|
| Voorwoord | 5 | |
| 1 | Inleiding en verantwoording | 7 |
| 1.1 | Opdracht | 7 |
| 1.2 | Afbakening | 8 |
| 1.3 | Aanpak | 8 |
| 2 | Hoe is het geregeld? | 10 |
| 2.1 | Wettelijk kader | 10 |
| 2.2 | Proces | 11 |
| 3 | Bevindingen | 13 |
| 3.1 | Uitvoeringsprocessen | 13 |
| 3.1.1 | De fase tot en met de definitieve intrekking | 13 |
| 3.1.2 | Bezwaar- en beroepsprocedures | 14 |
| 3.2 | Kanttekeningen bij de wet | 17 |
| 3.3 | Wat vinden rechters tot nu toe | 20 |
| 4 | Conclusies en Aanbevelingen | 21 |
| Bijlagen | 24 | |
| Bijlage 1 | Overzicht gehouden interviews | 25 |

1 Inleiding en verantwoording

De aanleiding voor deze opdracht van het Ministerie van JenV, de IND en de NCTV aan ABDTOPConsult is dat er door verschillende bij de uitvoering van de wettelijke maatregel betrokken partijen knelpunten worden ervaren. De uitvoering stuit vanaf de eerste casus op grote bezwaren van zowel landelijke als lokale uitvoerders van overheidsorganisaties die zich bezig houden met terrorismebestrijding (**hierna**: CT-keten. Deze bestaat uit o.a., het OM, AIVD, IND, Politie, KMar, reclassering, DJI, gemeenten en het Ministerie van Buitenlandse Zaken). De belangrijkste reden hiervoor is, dat de maatregel intrekking Nederlandschap kan interfereren met andere maatregelen die zijn/worden genomen in het kader van de integrale persoonsgerichte aanpak.

De burgemeesters van de G4 hebben in hun brief van 18 juni 2018 aan de Minister van JenV hierover hun zorgen uitgesproken. Kern van de zorg is dat het proces niet sluitend is en daarmee kan leiden tot een verhoogde dreiging. De burgemeesters zijn op zoek naar een duurzame oplossing en doen de volgende aanbevelingen:

1. ontwikkel een totaalpakket van maatregelen;
2. onderzoek mogelijkheid uitzetting gedurende proces van ontneming Nederlandschap in plaats van erna;
3. beoordeel het ontnemen Nederlandschap per casus, en
4. evalueer deze maatregel in het kader van contra-terrorisme.

Als vervolg op de geuite knelpunten vanuit de ketenpartners en zorgen van de burgemeesters hebben de Minister en Staatssecretaris van JenV besloten tot deze opdracht aan ABDTOPConsult.

1.1 Opdracht

ABDTOPConsult is gevraagd om na gaan wat de effecten zijn van de uitvoering van artikel 14, lid 2 van de Rijkswet op het Nederlandschap (**hierna**: RWN) als het gaat om deradicalisering, dreiging en risico-mitigerende maatregelen en advisering of en hoe de uitvoering van deze maatregel zo kan worden ingericht dat deze minimaal interfereert met de integrale persoonsgerichte aanpak van radicalisering.

De volgende vragen staan daarbij centraal:

1. Aan de hand van de beschikbare casuïstiek en interviews met betrokken partijen ten aanzien van (voornemen tot) intrekking, wordt inzichtelijk gemaakt: wat het effect van de maatregel is (geweest) onder meer ten aanzien van (verdere) radicalisering in de ogen van betrokken partijen op de persoon in kwestie en de directe omgeving.

2. Op welke wijze interfereert de uitvoering van artikel 14, lid 2 RWN met de lokale integrale persoonsgerichte aanpak?
 - a. Kunnen mitigerende maatregelen genomen worden zodat de uitvoering van art. 14, tweede lid RWN niet of zo min mogelijk interfereert met de integrale persoonsgerichte (lokale) aanpak, maar waardoor art. 14 lid 2 tegelijkertijd slagvaardig en effectief kan worden uitgevoerd?
 - b. Welke afspraken zijn daarvoor nodig tussen de ketenpartners?

1.2 Afbakening

Nederland heeft nog weinig ervaring met deze maatregel op deze grond, er is nog sprake van een beperkt aantal zaken waarin het Nederlanderschap is of wordt ingetrokken op grond van Art. 14 lid 2 RWN wegens een onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf.

Daarnaast kan het Nederlanderschap onder bepaalde voorwaarden sinds 1 maart 2017 ook worden ingetrokken op grond van art 14 lid 4 RWN. Het gaat dan om de mogelijkheid om – in het belang van de nationale veiligheid – het Nederlanderschap in te trekken van een persoon die zich heeft aangesloten bij een organisatie die een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Dat valt niet onder de scope van onze opdracht. Naar de werking van artikel 14, lid 4 RWN gaat separaat in opdracht van het Ministerie van JenV een evaluatie worden uitgevoerd⁶.

Binnen de scope van deze opdracht valt:

- de casuïstiek die betrekking heeft op art 14 lid 2, aanhef en onder b, RWN; waarbij een onherroepelijk oordeel wegens terroristisch misdrijf kan leiden tot een voornemen van intrekking c.q. de intrekking van het Nederlanderschap en daarmee ook ongewenstverklaring;
- zij die zelfstandig vertrekken nadat het voornemen tot intrekking is uitgereikt c. q. het Nederlanderschap is ingetrokken;
- zij die niet zelfstandig vertrekken uit Nederland en niet uitgezet kunnen worden nadat het Nederlanderschap is ingetrokken, en
- zij die eventueel terugkeren naar Nederland voordat intrekking van het Nederlanderschap definitief is geworden.

1.3 Aanpak

Wij hebben kennis genomen van de wet, de parlementaire geschiedenis, procesomschrijvingen en de bij de IND onder handen (geanonimiseerde) casuïstiek.

⁶ Deze evaluatie is uitbesteed door het WODC.

Daarnaast hebben wij interviews gevoerd met vertegenwoordigers van alle betrokken stakeholders in het proces. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de gehouden interviews.

2 Hoe is het geregeld?

2.1 Wettelijk kader

Artikel 14, lid 2 RWN is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Daarin is bepaald dat de Minister van JenV het Nederlanderschap kan intrekken op grond van misdrijven die zich richten tegen de essentiële belangen van het Koninkrijk. Artikel 7 van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (**hierna: EVN**)⁷ staat toe in de nationale wetgeving te voorzien in het verlies van nationaliteit van rechtswege of op initiatief van de Staat, indien er sprake is van gedrag dat de essentiële belangen van de Staat ernstig schaadt⁸. Voorwaarde daarbij is dat dit alleen is toegestaan indien de betrokken persoon niet staatloos zal worden. Dit betekent dat intrekking van het Nederlanderschap alleen mogelijk is bij veroordeelden met een dubbele nationaliteit.

Artikel 14, tweede lid, aanhef en onder b, bepaalt dat bij de onherroepelijke veroordeling op grond van een terroristisch misdrijf het Nederlanderschap kan worden ontnomen. In artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht worden de misdrijven opgesomd die, indien zij zijn begaan met een terroristisch oogmerk, gelden als terroristisch misdrijf. Onder een terroristisch oogmerk dient volgens artikel 83a van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht te worden verstaan “het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen”.⁹

Kan-bepaling

Artikel 14, lid 2 RWN is vormgegeven als een zogenaamde “kan-bepaling”; er is geen wettelijke automatische koppeling voorzien tussen een onherroepelijke veroordeling voor terrorisme en het intrekken van het Nederlanderschap. Het Nederlanderschap kan door de Minister worden ingetrokken, maar het hoeft niet.

Nadere precisering juridisch kader

In het aanvankelijke wetsvoorstel¹⁰ waren de misdrijven die aanleiding zouden kunnen zijn voor intrekking van het Nederlanderschap ruim omschreven, terwijl aan de Minister eveneens een ruim discretionair kader voor zijn beslissingen werd

⁷ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8, derde lid, onder a ii, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124).

⁸ EVN, artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d

⁹ Wetboek van Strafrecht, artikel 83, onder a.

¹⁰ Rijkswet tot wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap

geboden. Naar aanleiding van de parlementaire behandeling¹¹ daarvan zijn in artikel 14, lid 2 RWN nadere voorwaarden toegevoegd en de misdrijven gepreciseerd:

- het aantal misdrijven in artikel 14, tweede lid, is beperkt tot ernstige misdrijven;
- het misdrijf moet hebben geleid tot een onherroepelijke veroordeling;
- het misdrijf moet zijn gepleegd ná de inwerkingtreding van het intrekkingartikel artikel 14, tweede lid RWN, d.d. na 1 oktober 2010 en (in het geval van veroordeling op grond van artikel 134a van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht) onherroepelijk moet zijn geworden op of na 31 maart 2016.
- het voorbereiden van een terroristisch misdrijf (134 SR) is toegevoegd.

Deze voorwaarden gecombineerd met de eis dat het intrekken van de Nederlandse nationaliteit niet mag leiden tot stateloosheid, maakt dat er sprake is van een door de wetgever strak bepaald kader.

Discretionaire bevoegdheid

De intrekkingbevoegdheid van de Minister komt voort uit het bestuursrechtelijk kader en moet in die hoedanigheid gezien worden als een ordemaatregel en geen bijkomende straf. "De omstandigheden die van belang zijn in het kader van de intrekkingbeslissing zijn: de persoon van de veroordeelde, (...) en het gepleegde misdrijf. Dat gegeven bepaalt ook het afwegingskader voor de te nemen beslissing. De (on)mogelijkheid van de beoordeling welke de vooruitzichten op verwijdering zijn, staat hierbij niet voorop. De intrekking vergt een nieuwe afweging in een ander, niet-strafrechtelijk, kader."¹²

De bovenbeschreven aanscherping van het wettelijk kader om tot intrekking over te gaan, is gepaard gegaan met het gevolg dat er minder discretionaire ruimte is voor de Minister. De discretionaire ruimte van de Minister beperkt zich tot bijzondere omstandigheden die betrekking hebben op de persoon van de dader en prangende humanitaire redenen.

De duur van de opgelegde straf maakt maar in beperkte mate deel uit van de afweging van de Minister. Alleen in geval van schuldigverklaring zonder oplegging van straf of in geval van het opleggen van een gevangenisstraf van (zeer) korte duur wegens (sterk) verminderde toerekeningsvatbaarheid, zou volgens de memorie van antwoord sprake kunnen zijn van een bijzondere omstandigheid die aanleiding is af te zien van intrekking van het Nederlanderschap¹³.

2.2 Proces

Bij de uitvoering van deze maatregel zijn alle partners van de veiligheidsketen c.q. CT-keten in één of meerdere fasen betrokken. De IND voert regie over de stappen

¹¹ Onder meer: Kamerstuk 31813, Vierde nota van wijziging, nr. 27, 22 januari 2010

¹² Kamerstuk 31 813 , I 2009/10, nr. C, memorie van antwoord

¹³ Kamerstuk 34 016, R2036, memorie van antwoord

die tot uitvoering van de maatregel tot intrekken van het Nederlanderschap (en het opleggen van inreisverbod en terugkeerbesluit) leiden. Afhankelijk van de casus (veroordeelden hebben hun straf vaak al uitgezeten) worden zo nodig flankerend risico-beperkende maatregelen genomen (meldplicht, gebiedsgebod, gebiedsverbod of vreemdelingenbewaring). Dit betreffen reclasseringsmaatregelen, vreemdelingrechtelijke maatregelen en/of bestuurlijke maatregelen bijvoorbeeld op grond van de tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (**hierna: twbmt**).

3 Bevindingen

Het intrekken van het Nederlanderschap is politiek, maatschappelijk en bovenal voor betrokkene, een gevoelige en ingrijpende kwestie. Over het doel en het karakter van art. 14, lid 2 RWN leven verschillende beelden en ook (persoonlijke) opvattingen.

In de praktijk wordt de “kan-bepaling” door het merendeel van de geïnterviewden gezien als een “ja, tenzij-bepaling”. Ten aanzien van de “tenzij” bepleiten meerdere geïnterviewden een ruimere interpretatie van de discretionaire bevoegdheid van de minister. Vooral nog ervaren veel instanties die betrokken zijn bij de integrale persoonsgerichte (lokale) aanpak dat er geen rekening wordt gehouden met de hoogte van de straf, met bijzondere voorwaarden van de rechter, met resultaten van inzet van reclassering en anderen gericht op deradicalisering en/of re-integratie in de Nederlandse samenleving. Veel ketenpartners betreuren dit en vrezen mogelijke verhoging van veiligheidsrisico's en negatieve impact op de persoon en zijn of haar netwerk. Zij bepleiten ruimere interpretatie van de wet. Anderen wijzen op de wetsgeschiedenis¹⁴ en zien die ruimte juist niet.

Er leven veel vragen over de effectiviteit van de maatregel. De uitvoering is complex, duurt vele jaren en is rijk aan dilemma's. Ketenpartners werken hierdoor in de meeste cases tot nu toe met enige tegenzin doch loyaal mee aan de uitvoering van de wet. Wij geven hierna eerst een nadere toelichting op de uitvoeringsprocessen en daarna op de kanttekeningen die door geïnterviewden bij de wet zijn geplaatst.

3.1 Uitvoeringsprocessen

Bij de uitvoeringsprocessen maken we een onderscheid tussen enerzijds de stappen die de ketenpartners samen moeten zetten tot en met het definitieve besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en anderzijds de vele en langdurige procedures van de diverse rechtsgangen.

3.1.1 De fase tot en met de definitieve intrekking

De IND is ervoor verantwoordelijk om de wet in goede samenwerking met alle ketenpartners uit te voeren. Na de nodige strubbelingen bij de eerste cases zijn de meeste geïnterviewden hierover thans redelijk positief. Aanvankelijk liep de informatievoorziening vanuit het strafproces niet goed, maar dit is inmiddels opgelost door een afspraak tussen de IND en de Justitionele Informatiedienst

¹⁴ Zoals “Kamerstuk 34 016, R2036, memorie van antwoord” en “Kamerstuk I 2009/2010, 31 813, nr. 27, de vierde nota van wijziging”.

(Justid). De afstemming met de lokale partners krijgt vorm in het zogenoemde casusoverleg. Dat is een tijdrovend proces, omdat alle partijen het naast interne afstemming tot op bestuurlijk niveau ook van belang vinden om een gemeenschappelijk en reëel beeld te schetsen voor een goede afweging voor de minister bij zo'n ingrijpende maatregel. Partijen zijn tevreden over de wederzijdse informatiedeling, maar ook van mening dat het best wat sneller mag.

Complicerende factor, die door uitvoerders vaak als wrang wordt ervaren, is dat personen die voor een terroristisch misdrijf zijn veroordeeld hun straf al hebben uitgezeten en al langere tijd met steun van de reclassering en gemeenten werken aan deradicalisering en/of re-integratie in de samenleving. In een aantal gevallen is dit gebeurd als uitvloeisel van de voorwaarden van de strafrechtelijke veroordeling.¹⁵ In vijf van de elf zaken zat betrokkene nog in detentie ten tijde van het uitreiken van het voornemen tot intrekking. Voor die gevallen is aangegeven dat het reclasseringswerk gericht op perspectief na detentie hiermee wordt doorkruist.

In gevallen waarbij in het casusoverleg het beeld wordt gedeeld dat betrokkene op de goede weg is, is er onbegrip en weerstand tegen de voorgenomen intrekking en vreest men risico's op radicalisering. Door het merendeel van de geïnterviewden wordt onderstreept dat wat in feite een bestuurlijke maatregel is, in de praktijk door betrokkene vaak wordt ervaren als een bijkomende straf. Hier komt ook naar voren het verschil van inzicht over het doel van de wet ("je bent het Nederlandschap niet waard als bijkomende straf" tegenover "het is een ordemaatregel gericht op beschermen van de nationale veiligheid"). Het voelt voor de betrokken partijen als tegenstrijdig.

Nadat de minister het voorgenomen en definitieve besluit tot intrekking Nederlandschap heeft genomen, worden alle partijen door de IND geïnformeerd en "draagt" de IND betrokkene over aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) t.b.v. van het vertrekproces. Afhankelijk van de (juridische) omstandigheden van het individuele geval, wordt ingezet op zelfstandig dan wel gedwongen vertrek. Dit wordt door de DT&V in samenspraak met de ketenpartners per individueel geval beoordeeld. De complicaties in het vertrekproces gericht op (gedwongen) vertrek beschouwen we als genoegzaam bekend. Enkele personen zijn zelfstandig vertrokken o.a. in afstemming met de DT&V. Er is nog niemand gedwongen uitgezet.

3.1.2 Bezwaar- en beroepsprocedures

Bij een besluit tot intrekking Nederlandschap, worden het opleggen van een inreisverbod en het terugkeerbesluit uitgereikt aan betrokkene. De afstemming met ketenpartners in deze fase van het proces verloopt doorgaans goed. Aanvullend op

¹⁵ In vijf van de elf zaken zat betrokkene ten tijde van het uitreiken van het voornemen in detentie. Van de zes betrokkenen die hun straf al hadden uitgezeten, verbleven er vier in het land van de tweede nationaliteit.

deze besluiten kan de betrokkene een meldplicht o.g.v. art. 54 Vreemdelingenwet en/of een gebiedsgebod o.g.v. art. 56 Vreemdelingenwet worden opgelegd. Dit gebeurt in vrijwel alle zaken, waarin er geen sprake meer is van een strafrechtelijke detentie. In het geval betrokkene nog in strafrechtelijke detentie verblijft, is dit niet aan de orde.

In een enkele zaak wordt, al dan niet in combinatie met de vreemdelingrechtelijke maatregelen, door de NCTV aan betrokkene nadere maatregelen opgelegd op grond van de twbmt. Deze maatregelen zijn gericht op beperkingen van vrijheid tot beweging vanuit het oogpunt van bescherming van de nationale veiligheid. Deze maatregelen betreffen het instellen van een meldplicht, een gebiedsverbod (uit te breiden naar delen van Nederland), een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van een of meer bepaalde personen en/of een verbod op het verlaten van het Schengengebied indien gegronde vermoedens bestaan dat een persoon zich buiten dit grondgebied aan zal sluiten bij bepaalde organisaties. Deze maatregelen kunnen voor de duur van 6 maanden worden opgelegd, zij het niet langer dan strikt noodzakelijk voor de nationale veiligheid. Tegen deze besluiten is het zelfstandig instellen van beroep een mogelijkheid.

Het opgelegde inreisverbod betekent dat de vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten en formeel de behandeling van een voorlopige voorziening (**hierna: vovo**), bezwaar en beroep niet mag worden afgewacht.

Ook heeft de vreemdeling niet langer recht op een uitkering en/of andere voorzieningen. Zo werkt het in de praktijk echter niet omdat de condities voor vertrek er niet zijn. Er volgt in de praktijk een veelheid aan mogelijke procedures, die afhankelijk van de uitkomst ertoe, kan leiden dat betrokkene eerst een periode vreemdeling is, na een toegewezen vovo niet langer vreemdeling is, maar weer Nederlander en dan ook weer recht heeft op een uitkering en andere voorzieningen. Ook tegen de meldplicht en gebiedsgebod staat zelfstandig beroep open.

Het huidige proces kent vanwege de verschillende rechtsgangen een lange doorlooptijd. Zie kader 1, als voorbeeld.

Kader 1: Procesverloop

| Casus X | |
|---|----------|
| Terugkeer in NL na uitreizen naar Syrië | Feb 2014 |
| Veroordeling | Dec 2014 |
| Hoger beroep ingesteld door zowel OM als eiser; onherroepelijke veroordeling | Sep 2016 |
| Uitbrengen voornemen tot intrekken Nederlanderschap | Mei 2017 |
| Definitief besluit intrekken Nederlanderschap. Persoon X is tot vreemdeling verklaard | Mei 2018 |
| Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 terugkeerbesluit en inreisverbod afgegeven | Mei 2018 |

| | |
|--|----------|
| Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 zijn risicobeperkende maatregelen opgelegd | Mei 2018 |
| Voorlopige voorzieningenrechter oordeelt het primaire besluit op te schorten tot 6 weken na beslissing op bezwaar. Persoon X is weer Nederlander | Jun 2018 |
| Bezwaar op intrekking Nederlandschap ongegrond verklaard. Persoon X is tot vreemdeling verklaard | Nov 2018 |
| Voorlopige voorzieningenrechter oordeelt wederom tot opschorting tot 6 weken na beslissing op bezwaar. Persoon X is weer Nederlander | |
| Beroep op intrekking Nederlandschap, zitting in juni, ongegrond verklaard. Persoon X is tot vreemdeling verklaard | Sep 2019 |
| Er is hoger beroep ingesteld | |
| Persoon X heeft Nederland aantoonbaar verlaten | |

Vanaf het moment van het uitbrengen van het voornemen tot intrekking van het Nederlandschap volgen in de meeste gevallen vele jaren van procederen en onzekerheden voor betrokkene en de sociale omgeving. Voor lokaal bestuur en de veiligheidsketen is dit een periode met dilemma's die op gespannen voet staat met de lokale integrale aanpak gericht op deradicalisering en/of re-integratie. In die gevallen waarbij betrokkene het Nederlandschap is ontnomen en geen rechtmatig verblijf meer heeft in de zin van de Vreemdelingenwet, maar nog wel in Nederland verblijft, heeft betrokkene geen recht meer op voorzieningen. Het lokale bestuur geeft aan in die situaties behoefte te hebben aan het landelijke regie en verantwoordelijkheid ten behoeve van de veiligheid.

Ter illustratie van de door lokale partners ervaren dilemma's, is in 'Kader 2' een casus uit de praktijk opgenomen.

Kader 2: Praktijkdilemma's

Voorbeeldcasus

Een persoon is teruggekeerd naar Nederland vanuit een toenmalig strijdgebied. Bij terugkomst is betrokkene veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. Tegelijkertijd is op lokaal niveau door betrokken partijen gewerkt aan een integraal plan van aanpak voor het moment dat betrokkene uit detentie zou komen. Daarbij is ingezet op stabilisatie, disengagement/deradicalisering en re-integratie.

Nadat de uitspraak onherroepelijk werd, is separaat van het lokale casusoverleg ingezet op het intrekken van het Nederlandschap. In de loop van dit proces zijn IND, DT&V en AVIM ook betrokken geraakt bij het lokale casusoverleg.

Partners werden gevraagd door middel van een bestuurlijke rapportage informatie aan te leveren over hoe zij de situatie rond betrokkene zagen, in het licht van het intrekken Nederlandschap. De partners die veel zicht hadden op betrokkene, beschikten over informatie van de huidige situatie. Zij kwamen echter in een spagaat. Zij wilden informatie aanleveren omdat zij van mening waren dat de situatie en risico's anders waren dan voorheen. Gedurende de tijd dat het proces rond het intrekken Nederlandschap liep, vond namelijk een positieve ontwikkeling rond betrokkene plaats. De signalen van radicalisering waren steeds minder aanwezig en betrokkene begon zich te richten op de toekomst hier. De partners mochten vanuit hun rol de informatie echter niet

delen zonder toestemming van betrokkene en betrokkene mocht niet weten van de voorbereiding van het voornemen.

Op het moment dat bij betrokkene het Nederlanderschap werd ingetrokken, verloor deze het recht op arbeid en inkomen, en daarmee de kans een bestaan in Nederland vast te houden (bijvoorbeeld huisvesting). Daarnaast mochten instanties (formeel) niets meer voor betrokkene betekenen. Alles wat vanuit het casuoverleg was ingezet, werd door een dergelijk besluit doorkruist. Op het moment dat betrokkene in bezwaar of beroep ging en een VOVO indiende gericht op het opschorten van de rechtsgevolgen van het besluit (welke door de rechter werd toegewezen), werd betrokkene weer Nederlander. Betrokkene was op dat moment echter zaken (zoals werk) al kwijt geraakt die niet zomaar weer werden terug gegeven. Doordat het proces lang duurde leidde dit tevens tot grote onzekerheid bij betrokkene en de betrokken lokale partijen.

3.2 Kanttekeningen bij de wet

De geïnterviewden hebben, naast opmerkingen over de uitvoering van de wet, meerdere kanttekeningen geplaatst bij de wet en de uitleg ervan. Deze hebben enerzijds een meer juridisch karakter en anderzijds een meer bestuurlijk karakter. Hierna benoemen wij de ingebrachte punten.

1. Over het doel van de wet wordt verschillend gedacht. De uitleg die er door de minister aan wordt gegeven is dat een voor een terroristisch misdrijf veroordeelde het "Nederlanderschap" niet waard is. Dit blijkt ook uit de meest recente wetsgeschiedenis als beoogd doel. Anderen duiden op het belang van de bescherming van de nationale veiligheid. Bij de wetsbehandeling in 2010 heeft de toenmalige minister dit belang wel genoemd. Sinds 2016 is het primair doel van de ordemaatregel "dat de band tussen Nederland en de desbetreffende persoon in beginsel niet langer kan bestaan". Het enkele feit van de onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf, ongeacht de strafmaat, is redengevend voor het berokkenen van schade aan de essentiële belangen van de Staat.
2. Het intrekken van het Nederlanderschap is een orde maatregel. Velen beschouwen het effect van de maatregel als bijkomende straf. Temeer omdat met het intrekken van het Nederlanderschap ook de bijkomende vreemdelingrechtelijke maatregelen van vertrek en inreisverbod worden opgelegd. Een bijkomende straf hoort volgens de critici thuis in strafrecht met afweging van alle omstandigheden, die bij elke zaak weer anders zijn. Ook wordt in dat kader gewezen op het rechtsbeginsel "ne bis in idem". Zo is er in dit verband op gewezen dat in België het ontnemen van de Belgische nationaliteit onderdeel is van het strafproces en verbonden aan de strafmaat van minimaal 5 jaar.

3. Beoogd effect van het ontnemen van het Nederlanderschap en de vreemdelingrechtelijke maatregelen is een zo spoedig mogelijk vertrek uit Nederland. De praktijk is echter een andere, namelijk jarenlange procedures waarbij in de meeste gevallen de desbetreffende veroordeelde zijn straf al heeft uitgezeten en al dan niet voorwaardelijk in vrijheid is gesteld. Ketenpartners werken veelal al jaren aan deradicalisering en/of re-integratie. Als betrokkene nog in detentie verblijft, hebben de diensten nauwelijks meer mogelijkheden om, al dan niet door de rechter opgelegde, maatregelen gericht op deradicalisering nog effectief uit te voeren.
Met name vanuit het lokale bestuur en meerdere diensten wordt de stapeling van maatregelen en de lange doorlooptijd als ongewenst en als mogelijk veiligheidsrisico gezien. Een stapeling van door het rijk opgelegde maatregelen kan leiden tot situaties waarbij het lokaal aan interventiemogelijkheden ontbreekt om veiligheidsrisico's te beperken. Met name vanuit oogpunt van de landelijke diensten wordt het mogelijke verlies aan informatiepositie genoemd, terwijl sommige lokale partners dat punt relativeren vanwege het directe contact dat er veelal met de familie van betrokkene is.
4. De wet (van 2010) bevat een formele "kan-bepaling". De restrictieve wijze waarop de discretionaire bevoegdheid van de minister thans wordt ingevuld, biedt volgens velen te weinig ruimte om met de bijzondere omstandigheden van betrokkene rekening te houden. Dit komt in hun ogen de effectiviteit van de maatregel niet ten goede. Ook wordt in dit verband gewezen op jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie over toepassing van het evenredigheidsbeginsel gericht op proportionele beoordeling van geval tot geval. Door velen wordt naar voren gebracht dat het wenselijk en redelijk is om het actuele gedrag van betrokkene mee te wegen. Daarbij wordt gewezen op de veelal nog jonge leeftijd van betrokkenen (jongvolwassenen), soms in combinatie met een kwetsbare persoonlijkheid. Als in zo'n situatie betrokkene en de familie voluit meewerkt aan deradicalisering en/of re-integratie dan wordt het als zeer wrang ervaren dat al deze gezamenlijke inspanning geen rol speelt. Betrokkenen leven lang tussen hoop en vrees. Het lokaal bestuur zit in een spagaat van enerzijds jarenlange inspanning op deradicalisering en re-integratie en anderzijds de "dreiging" van het intrekken van het Nederlanderschap. Dit leidt tot onbegrip en schaadt het vertrouwen in de overheid, volgens velen.
5. Door sommigen wordt gesteld dat er sprake is van rechtsongelijkheid/discriminatie i.v.m. de beperkte doelgroep waarop deze maatregel toepasselijk kan zijn.¹⁶ Het wordt door betrokken partijen als zodanig ervaren, met mogelijke risico's op radicalisering. Het Nederlanderschap kan immers alleen worden ontnomen van Nederlanders met een dubbele nationaliteit. Daar komt bij dat Nederlanders met een Marokkaanse nationaliteit van dat laatste geen

¹⁶ De Raad van State heeft hier (nog) geen oordeel over geveld.

afstand kunnen doen, dit in tegenstelling tot Nederlanders met bijvoorbeeld een Turkse nationaliteit. Anderen vinden juist dat de beperkte mogelijkheden wel benut moeten worden, met name ook voor de voorbeeldwerking.

6. Genoemd is ook het nationale karakter van de maatregel, dat schuurt met de internationale strijd en -samenwerking tegen terrorisme (in het bijzonder met Marokko). Dit wordt ervaren als het verplaatsen van een "eigen probleem", naar een samenwerkingspartner. Dit punt ligt in het verlengde van de visie dat het doel van de wet toch ook zou moeten zijn het bevorderen van de veiligheid van het Koninkrijk.
7. Meermalen is ook genoemd dat het risico op verlies van informatiepositie en verhoogd risico op gevaar voor nationale veiligheid onvoldoende als belang wordt meegewogen bij (het voornemen tot) het besluit tot intrekken van het Nederlanderschap. Wel is er in dit verband op gewezen, dat er afhankelijk van het ingeschatte veiligheidsrisico meerdere maatregelen kunnen worden genomen om het risico te mitigeren.
8. Een breed gedeeld beeld is het ongemak dat er zo'n lange tijd verstrijkt tussen de aanzegging van het intrekken van het Nederlanderschap, het moment dat het besluit in rechte vaststaat en het vertrek aan de orde kan zijn. Tot op heden is er nog niemand gedwongen uitgezet. Vier betrokkenen zijn vrijwillig vertrokken. Er is door een aantal geïnterviewden de behoefte aangegeven de mogelijkheden tot vertrek naar het land van tweede nationaliteit eerder te toetsen, bij voorkeur al voordat de aanzegging wordt gedaan. Dit blijkt in de praktijk niet mogelijk en is daarnaast moeilijk te verenigen met het beleid gericht op zelfstandig vertrek.
9. Genoemd is ook, bij de beoordeling van het ontnemen van het Nederlanderschap, onderscheid te maken of het Nederlanderschap is verkregen door naturalisatie of door geboorte. Bij naturalisatie is het van betrokkene een bewuste keuze geweest en is dat geen reden om het Nederlanderschap niet in te trekken¹⁷. Bij verkrijging door geboorte zou in die visie uitzetting niet passen, mede omdat betrokkene niet altijd een directe binding zal hebben met het land van tweede nationaliteit.
10. Een punt van aandacht is of en hoe het belang van kinderen van de betrokkene gewogen wordt bij het besluit het Nederlanderschap in te trekken en het opleggen van een inreisverbod. Het is een feit dat het hebben van kinderen niet relevant is voor het oordeel. Wel is relevant dat er goed voor kinderen wordt gezorgd, al dan niet met hulp van instanties.

¹⁷ In de meeste gevallen betreft het personen die zijn meegelift op het naturalisatieverzoek van hun ouders.

3.3 Wat vinden rechters tot nu toe

Op 16 september 2019 heeft de rechtbank Den Haag uitspraak gedaan in de eerste beroepszaak inzake intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, lid 2, RWN en de maatregelen vertrek en inreisverbod. De rechtbank heeft beide beroepen ongegrond verklaard in deze casus. Daarmee zijn de bovengenoemde kanttekeningen met een generiek karakter in juridische zin tot nu toe door de rechter niet van zodanig gewicht geacht dat niet in redelijkheid tot deze besluiten kon worden gekomen.

Het gaat dan om de kanttekeningen genoemd onder de punten 1, 2, 4, 5, 9 en 10.

Rechters die over de ingediende voorlopige voorzieningen hebben behandeld, oordelen verschillend over de casuïstiek.

De hoogste bestuursrechter in Nederland, de Raad van State, evenals het Europese Hof voor de Rechten van het Mens en het Europese Hof van Justitie, hebben zich nog niet kunnen uitspreken over deze casus, en ook niet over andere cases. Dit rechtsgebied is dus nog onontgonnen, waarbij de vraag is of mogelijk bijzondere omstandigheden tot nadere rechtsvorming kunnen leiden.

De bestuurlijke weging van een aantal van de eerder genoemde kanttekeningen kan los gezien worden van het rechterlijk oordeel. Wij komen daarop terug in onze conclusies.

4 Conclusies en Aanbevelingen

Na aanvankelijke strubbelingen zijn de ketenpartners redelijk tevreden over het afstemmingsproces en de wederzijdse informatievoorziening. Kritisch is men over de lange doorlooptijden van alle processtappen om tot besluitvorming over intrekking Nederlanderschap te komen.

De periode vanaf het uitbrengen van het voornemen tot intrekken van het Nederlanderschap tot het daadwerkelijk vertrek wordt door velen om meerdere redenen als problematisch ervaren. In het bijzonder betreft dat situaties waarbij de veroordeelde persoon niet langer de Nederlandse nationaliteit heeft, niet vertrekt noch uitzetbaar is en geen recht meer heeft op voorzieningen en de integrale persoonsgerichte aanpak is gestopt. In die situaties ontbreekt de integrale regie. Ook is opgemerkt dat het risico aanwezig is op het ontstaan van een minder goede informatiepositie voor de veiligheidsdiensten. In gevallen waarbij de betrokken persoon via voorlopige voorzieningen weer wel als Nederlander wordt aangemerkt in afwachting van rechtszaken, ervaart men op gemeentelijk niveau eveneens als problematisch door de jarenlange onzekerheid. De dubbele boodschap aan betrokkene en de familie van enerzijds de inzet op deradicalisering en/of re-integratie in de Nederlandse samenleving en anderzijds het intrekken van het Nederlanderschap, draagt bij aan de genoemde onzekerheid.

Deze aspecten leiden bij ketenpartners tot de veronderstelling dat deze langdurige en onzekere fase een verhoogd risico voor de veiligheid van de Nederlandse Staat met zich mee kan brengen.

Er is een vrij breed gedragen verlangen om de discretionaire ruimte van de minister ruimer te benutten, door het heden, het risico voor de nationale veiligheid en de gemeenschappelijke inspanningen vanuit de integrale persoonsgerichte aanpak tot deradicalisering en/of re-integratie, zwaarder te laten wegen. In het bijzonder in gevallen waarbij lokaal bestuur en de partijen die zitting hebben in het casusoverleg de volle overtuiging hebben dat de veroordeelde persoon afstand heeft gedaan van het radicale gedachtengoed en op de goede weg is naar re-integratie in de samenleving.

De werking van deze maatregel interfereert in de praktijk met de inspanningen vanuit de lokale integrale persoonsgerichte aanpak tot deradicalisering. Lokaal bestuur en partners zijn vaak al geruime tijd vanuit de integrale persoonsgerichte aanpak bezig om betrokkene te deradicaliseren en zoveel mogelijk te laten re-integreren, wanneer het voornemen tot intrekking kenbaar wordt gemaakt. Er is een overduidelijke spanning tussen wet en praktijk. Daarbij is de vraag reëel of het doel van de maatregel (afnemen van het Nederlanderschap omdat iemand het niet meer waard is) in alle gevallen wel terecht prevaleert boven de nationale veiligheid en de

jarenlange inspanning van lokale partners om betrokkene te laten resocialiseren en reintegreren.

De vele kanttekeningen die er zijn gemaakt over deze wettelijke bepaling zijn vooral nog in de voorgelegde cases door de rechtspraak ter zijde geschoven. De hoogste rechter heeft zich hierover nog niet uitgesproken. De rechtsontwikkeling hierover is nog niet uitgekristalliseerd.

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag naar het effect van de uitvoering van deze maatregel op verdere radicalisering van betrokkene en zijn of haar netwerk laat zich, mede door de beperkte casuïstiek, lastig "hard maken". Voor de partijen in het casusoverleg is het duiden van een persoon in zijn of haar radicaliseringsproces zeer complex. Afgaande op de eigen professionaliteit en deskundigheid kunnen partijen bij de behandeling van een casus spreken over een mogelijk verondersteld risico voor de veiligheid dat van een persoon uit gaat. De duur van het proces, de dubbele boodschap, het gevoel dubbel bestraft te worden en de onzekerheid voor betrokkene en zijn of haar omgeving leiden, zoals door geïnterviewden is opgemerkt, tot een verminderd vertrouwen van betrokkene in de overheid. Daarmee wordt de kans groter dat een betrokkene minder bereidwillig meewerkt aan re-integratie in de Nederlandse samenleving. Hierdoor kan aannemelijk worden gemaakt dat de werking van deze maatregel leidt tot een verhoogde kans op verdere radicalisering.

De tweede onderzoeksvraag, of en hoe de werking van deze maatregel interfereert met de lokale persoonsgerichte aanpak gericht op deradicalisering, laat zich afgaande op het bovenstaande kort beantwoorden: ja, en het wordt breed als problematisch ervaren.

Binnen het huidige kader van de wet doen wij ten aanzien van het bovenstaande de volgende aanbevelingen:

1. versnel het proces met behoud van goede afstemming om tot een voornemen en definitief besluit over intrekken van het Nederlanderschap te komen. De IND heeft hierover op ons verzoek voorstellen gedaan die wij kansrijk achten. De IND dient in deze ook strakkere termijnen te handhaven.
Na overleg met de ketenpartners kunnen deze (geamendeerde) voorstellen onmiddellijk worden ingevoerd;
2. verken de mogelijkheden van uitzetting naar het land van de tweede nationaliteit in een eerdere fase van het proces;

3. maak een nader afwegingskader in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie¹⁸ om de discretionaire bevoegdheid van de minister proportioneel te kunnen benutten. Wij denken met name aan gevallen waarbij alle betrokken ketenpartners en in het bijzonder ook de lokaal verantwoordelijke burgemeester daartoe adviseren vanwege overtuigend goed gedrag als resultaat van de persoonsgerichte aanpak gericht op deradicalisering en re-integratie. Dit betreft een combinatie van het professioneel oordeel van de mensen die daartoe zijn opgesteld in het casusoverleg en bestuurlijke verantwoordelijk;
4. onderzoek in hoeverre het juridisch mogelijk is om het voornemen tot intrekking wel te communiceren aan betrokkene maar nog aan te houden met als voorwaarde de inzet die betrokkene toont om actief aan deradicalisering en re-integratie te werken gedurende een bepaalde periode, en
5. maak de minister, in afstemming met het lokaal bestuur, verantwoordelijk voor het veiligheidsrisico van de personen met een vreemdelinge status als gevolg van de intrekking van het Nederlanderschap en de vreemdelingrechtelijke maatregelen van vertrek en inreisverbod.

18 Onder meer de arresten van 13 september 2016 in de zaak Rendón Marin, zaaknummer C- J 65/14, 13 september 2016 in de zaak CS, zaaknummer C-304/14 en 8 mei 2018, in de zaak KA. e.a. tegen België, zaaknummer C-82/16

Bijlagen

Bijlage 1

Overzicht gehouden interviews

| Organisatie |
|---------------------------------------|
| Advocaten van betrokkenen |
| AIVD |
| Belgisch Parket |
| DJI NFIP |
| DT&V |
| Gemeente Amsterdam |
| Gemeente Den Haag |
| Gemeente Rotterdam |
| Gemeente Utrecht |
| Gemeente Zoetermeer |
| IND |
| Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Ministerie van Justitie en Veiligheid |
| Nationale Politie |
| NCTV |
| Openbaar Ministerie |
| Reclassering |
| Veiligheidshuis |

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl